



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce občanského sdružení: **Občané brněnské aglomerace proti dálničním průtahům svým městem**, se sídlem Rozdrojovice 321, Rozdrojovice, zastoupeného Mgr. Martinem Šípem, advokátem se sídlem Převrátická 330, Tábor, proti žalovanému: **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 6. 2007, č. j. JMK 72621/2007, č. j. JMK 78879/2007, č. j. JMK 78922/2007, č. j. JMK 78924/2007, č. j. JMK 78926/2007, č. j. JMK 78932/2007 a č. j. JMK 78935/2007, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2008, č. j. 31 Ca 146/2007 - 36,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2008, č. j. 31 Ca 146/2007 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2008. Tím soud spojil ke společnému projednání a rozhodnutí věci vedené na základě žalob proti výše uvedeným rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 6. 2007 a zamítl tyto žaloby. Žalovaný ve svých rozhodnutích nevyhověl stížnostem žalobce na postup Magistrátu města Brna, odboru územního plánování a rozvoje (dále jen „magistrát“) při vyřizování žádostí žalobce o informace. Na žádosti reagoval magistrát sděleními ze dne 17. 5. 2007, kterými žádosti

žalobce odložil podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), neboť požadované informace se nevztahují k působnosti magistrátu.

[2] Dne 16. 5. 2007 adresoval žalobce magistrátu celkem sedm žádostí o informace vztahujících se ke stavbě rychlostní komunikace R43 (žádosti A až G). Reagoval jimi na sdělení magistrátu ze dne 7. 4. 2006, č. j. ÚH-861/2006/D, podle něž R43 je zakotvena v územně plánovací dokumentaci nadřazené Územnímu plánu města Brna, tj. v Územním plánu velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace (ÚP VÚC BSRA). Žalobce požadoval předat kopie těch stran textové části a Směrnic pro uspořádání území pro ÚP VÚC BSRA, kde je uvedena silnice R43, respektive kde je R43 schválena, kde je schválena či uvedena jako závazná a kde je schválena či uvedena jako veřejně prospěšná, a to včetně uvedení přesných odkazů (strana, odstavec, řádek), kde jsou tyto informace uvedeny a jasného vyznačení těchto informací na předaných kopiích.

[3] Magistrát se ve svých rozhodnutích o odložení žádostí odvolal na rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2006, č. j. JMK 128078/2006, v němž žalovaný posuzoval způsob vyřízení obsahově shodné žádosti jiného občanského sdružení a vyslovil v něm závěr, podle něž problematika ÚP VÚC BSRA přešla z působnosti Ministerstva pro místní rozvoj do působnosti Krajského úřadu Jihomoravského kraje. Magistrát tedy žalobce odkázal s jeho žádostmi na krajský úřad.

[4] Krajský soud vyšel ve svém zamítavém rozsudku z úvahy, že povinným subjektem k poskytnutí informace není pouze subjekt, který určitou informaci má k dispozici, ale současně musí jít o subjekt, do jehož působnosti spadá výkon správy věcí veřejných, které se požadované informace týkají. V opačném případě by totiž bylo ustanovení o možnosti odložit žádost o poskytnutí informace nevztahující se k působnosti povinného v zákoně zbytečné. V posuzovaném případě pak považoval za rozhodné, že k doložení žalobcem požadovaných dokumentů je kompetentní krajský úřad, nikoli magistrát.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) uvedený rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností, v níž rozporoval zejména jeho výklad pojmu „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“. Odkázal přitom na rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 44 Ca 179/2002, podle něž *„povinné subjekty mají úplnou informační povinnost, to znamená, že okruh informací, z něhož musejí poskytovat, je úplný, musí poskytovat informace ze všeho, co mají nebo by měly mít. Je to odůvodněno skutečností, že ve vztazích, ve kterých povinný subjekt vystupuje, dochází k nakládání s veřejnými prostředky. Princip přístupu k informacím znamená možnost podívat se na údaje, které na úřadě „leží“, s nimiž úřad pracuje. Úřad tedy poskytuje ty informace, které má. To je definováno pojmem „informace vztahující se k působnosti“. Informací se míní to, co v okamžiku dotazu je, anebo má být, v úřadu k dispozici.“* Dále odkázal na obdobný právní názor vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 80/2003. V rámci rozhodnutí o stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace se žalovaný s touto argumentací žádným způsobem nevypořádal [poznámka Nejvyššího správního soudu – stěžovatel sice na některých místech své stížnosti hovoří o „argumentaci Nejvyššího správního soudu“, je však patrné, že *de facto* má na mysli argumentaci obsaženou v citovaných rozhodnutích krajských soudů]. Tuto argumentaci zcela pominul rovněž krajský soud v odůvodnění svého

napadeného rozhodnutí. Krajský soud naopak v rozporu s uvedeným právním názorem konstatoval, že v daném případě musí být kumulativně splněny dvě podmínky, a to jednak skutečnost, že povinný subjekt informací má k dispozici, jednak že musí jít o subjekt, do jehož působnosti spadá výkon správy věcí veřejných, které se požadované informace dotýkají. Dle stěžovatele je však naplněn pojem „informace vztahující se k působnosti úřadu“ již tím, že povinný subjekt požadovanými informacemi objektivně disponuje. Až v případě, že jimi objektivně nedisponuje, je třeba v rámci poskytnutí požadovaných informací vzít v potaz, zda těmito informacemi s ohledem na své zákonné kompetence disponovat má či nemá. Stěžovatel dále namítl, že právní názor vyslovený krajským soudem je v rozporu s jednou ze základních zásad správního řízení, podle níž představuje veřejná správa službu veřejnosti (§ 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel si nesprávně vyložil argumentaci obsaženou v citovaných rozhodnutích Krajského soudu v Praze a Městského soudu v Praze. Žalovaný se při vyřizování žádosti stěžovatele výkladem podaným v uvedených judikátech řídil. Stěžovatel byl dále od počátku opakovaně informován o tom, který správní orgán je povinným subjektem, do jehož působnosti spadá poskytnutí požadovaných informací. Správným postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím mohl svůj proklamovaný záměr – získání daných informací – snadno a rychle uskutečnit. Protože tak ale dodnes neučinil, navozuje jednání stěžovatele dojem, že jeho zájem směřuje více k možnosti vést soudní spor s žalovaným, než k získání informací, kterých se původně domáhal.

II.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Předmětem sporu je zejména otázka interpretace pojmu „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“, který je zakotven v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud ovšem považoval za nutné vyjádřit se nejprve k základním východiskům, se kterými je třeba k výkladu citovaného zákona přistupovat. Předně je třeba upozornit na ústavněprávní dimenzi posuzované problematiky. Mezi základní atributy liberálně-demokratického státu patří důsledná implementace nástrojů limitujících různými způsoby nositele veřejné moci, daná vědomím o její možné zneužitelnosti. Jeden z těchto nástrojů představuje rovněž kontrola výkonu veřejné moci ze strany občanů, z čehož plyne imperativ otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, bez něž by tato kontrola nemohla být efektivně realizována. Prostředkem, který k naplnění uvedeného imperativu poskytuje právní řád, je mimo jiné právo na informace. Jeho význam zdůraznil již ústavodárce tím, že jej zakotvil v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), přičemž konkretizaci daného ústavněprávního ustanovení lze nalézt v zákoně o informacích. Z těchto důvodů, jak zdejší soud uvedl např. ve svém rozsudku ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001 - 38 (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), je při výkladu pojmu „informace“ ve smyslu citovaného zákona *„nutné zvolit takový postup, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, jinak by se orgán aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch základních práv a svobod a jednak s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení (čl. 4*

odst. 4 Listiny)“. Ve stejném duchu upozornil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 10. 2007, č. j. 4 As 7/2007 - 91 na skutečnost, že formalistickým výkladem zákona o svobodném přístupu k informacím může docházet k ohrožení samotné podstaty ústavně zaručeného práva na informace obsaženého v čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

[9] Zákonodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce. Jak uvádí důvodová zpráva k citovanému zákonu, povinné subjekty jsou zavázány „především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné (...) Ostatní informace, které mají k dispozici, vydají povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby. Výjimkou z tohoto pravidla budou informace, jejichž poskytnutí návrh zákona výslovně vylučuje nebo v nutné míře omezuje. Jde zejména o informace, které jsou na základě zákona prohlášeny za utajované, nebo informace, které by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob.“

[10] Na základě právě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je třeba odmítnout výklad pojmu „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ obsažený v rozhodnutí magistrátu a v navazujících rozhodnutích žalovaného a krajského soudu. Podle těchto rozhodnutí požadované informace nejsou v působnosti magistrátu, protože problematika územního plánu vyššího územního celku spadá do působnosti krajského úřadu. Avšak jak správně poukazuje stěžovatel, do působnosti magistrátu spadá problematika návaznosti územního plánu města Brna na územní plán VÚC BSRA. Jinak řečeno, magistrát při výkonu svých povinností v oblasti územního plánování musí vycházet rovněž z územně plánovací dokumentace příslušného VÚC. Ostatně správní orgány ani nijak nezpochybňují skutečnost, že magistrát tímto územním plánem disponuje. Pak je ovšem absurdní závěr, podle něž nemá povinnost poskytovat žádné informace týkající se tohoto územního plánu.

[11] K působnosti povinného subjektu se tedy vztahují zpravidla všechny informace, které má objektivně k dispozici. Tento závěr logicky plyne ze zásady zákonnosti výkonu veřejné moci. Povinný subjekt je povinen vykonávat svou činnost pouze v mezích a způsoby stanovenými zákonem a pokud v rámci své činnosti fyzicky disponuje některými informacemi, mělo by to být pouze v důsledku výkonu jeho zákonné působnosti. Žadatel o informaci tak má právo na sdělení všech údajů, s nimiž povinný subjekt pracuje a jejichž poskytnutí není vyloučeno či omezeno podle § 7 - § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz také Korbel, František a kol. 2004. *Právo na informace. Komentář*. Praha: Linde, s. 108-110; Kužilek, Oldřich – Žantovský, Michael. 2002. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde).

[12] Nicméně lze si představit i situace, kdy by povinný subjekt určitou informací disponoval a ta by se přitom vůbec netýkala jeho působnosti. Např. kdyby žadatel po Státním úřadu pro jadernou bezpečnost či po Českém báňském úřadu žádal poskytnutí informací obsažených v knize Krakatit od Karla Čapka, pak by samozřejmě bylo na místě takovou žádost odložit podle § 14 odst. 5 písm. c) citovaného zákona, byť by se tato kniha fyzicky nacházela v knihovnách uvedených správních orgánů. Situace tohoto charakteru však v nyní posuzovaném případě zjevně nenastala. Závěr, podle něž se územní plán VÚC

BSRA nikterak nevztahuje k působnosti Magistrátu města Brna, odboru územního plánování a rozvoje, je projevem přehnaného formalismu a odporuje požadavku ústavně konformního výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím.

III.

[13] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[14] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. května 2009

Kaniová JUDr. Lenka
předsedkyně senátu